

УДК 316.354:351

ИНСТИТУАЛИЗАЦИЯ МЕЖСЕКТОРНОГО СОЦИАЛЬНОГО ПАРТНЕРСТВА В РОССИИ

И С. Лебедева

Новосибирский государственный
университет экономики и управления

is_lebedeva@mail.ru

Оценка межсекторного социального партнерства требует анализа процессов институализации данного феномена. В статье приводится авторская классификация стадий институализации, рассматриваются модели и механизмы, характерные для разных стадий, дается перспективное видение следующей стадии стратегического партнерства.

Ключевые слова: межсекторное социальное партнерство, институализация, стадии развития, механизмы.

На сегодняшний день уже сложилось понимание сути и основных принципов межсекторного социального партнерства, которое представляется равносторонним треугольником эффективно-го взаимодействия государства, корпоративного и некоммерческого секторов. Однако такое понимание характерно для идеальной зрелой модели, широкое распространение которой возможно в будущем. На данный момент уже существуют прецеденты реализации межсекторного социального партнерства по принципу идеальной модели, тем не менее, для того, чтобы более полно раскрыть суть межсекторного партнерства, необходимо провести ретроспективный анализ становления и развития данного феномена в России.

Процесс институализации межсекторного социального партнерства, как и любого социального института, включает в себя следующие этапы:

1. Одним из необходимых условий появления социальных институтов служит соответствующая социальная потребность. Институты призваны организовывать совместную деятельность социальных субъектов в целях удовлетворения тех или иных социальных потребностей. Социальная потребность в решении острых социально значимых проблем лежит в основе межсекторного социального партнерства. Российская специфика определила характер данной потребности – она не вызревала в течение определенного времени: распад СССР оказал наиболее негативное влияние именно на социальную сферу, в

то время, как основными являлись вопросы политического и экономического характера, решение социальных вопросов было отодвинуто на второй план. В связи с этим острота существующих проблем и недостаточность государственных ресурсов во многом обусловили социальную потребность в межсекторном социальном партнерстве.

2. Межсекторное социальное партнерство как социальный институт образуется на основе социальных связей, взаимодействия и отношений конкретных социальных субъектов – государства, бизнеса и НКО. Но, как и другие социальные системы, не может быть сведено к сумме этих социальных субъектов и их взаимодействий. Следовательно, межсекторное социальное партнерство представляет собой самостоятельное социальное образование, которое имеет свои тенденции, стадии и логику развития. С этой точки зрения межсекторное взаимодействие может быть рассмотрено как организованная социальная система, характеризующаяся устойчивостью структуры, интегрированностью ее элементов и определенной изменчивостью ее функций.

3. Важнейшим элементом институализации межсекторного социального партнерства является его организационное оформление как социального института. Межсекторное социальное партнерство характеризуется наличием цели своей деятельности, которая заключается в решении социально значимых проблем, конкретными функциями каждого из секторов и набором социальных ролей участников партнерства.

Таким образом, процесс институализации межсекторного социального партнерства прошел основные этапы: появление

социальной потребности, выстраивание социальных взаимодействий между государством, бизнесом и НКО, организационное оформление.

Переходя непосредственно к ретроспективному анализу и выделению стадий становления и развития межсекторного социального партнерства в России, стоит отметить, что на сегодняшний день в отечественной литературе существует достаточно большое количество классификаций стадий становления межсекторного социального партнерства, серьезным недостатком которых является отсутствие границ между моделями, стадиями развития и механизмами. Зачастую авторы в одной классификации объединяют модели и механизмы взаимодействия, подменяя основные понятия. Обобщая опыт как отечественных, так и западных исследователей, мы считаем, что наиболее целесообразно рассматривать становление межсекторного социального партнерства в соответствии с нижеприведенной классификацией:

1. Стадия манипуляции (принуждения) – манипуляция общественным мнением для достижения собственных целей как со стороны государства и бизнеса, так и со стороны некоммерческого сектора. На ранних стадиях формирования рыночной экономики такая практика взаимодействия основных секторов неизбежна. В начале 1990-х годов в Российской Федерации преобладали линейные двухсторонние модели взаимодействия: «государство – крупный российский и международный бизнес»; «международные негосударственные (неправительственные) организации (НГО) – международный бизнес, ведущий деятельность на территории России»; «международные неправительственные организации – круп-

ный российский бизнес»; «российский некоммерческий сектор – государство».

Рассмотрим каждую из вышеперечисленных моделей более подробно. Учитывая характер трансформаций, оказывающих влияние на все без исключения сферы жизни России начала 1990-х годов, крупные корпорации были вынуждены завоевывать выгодные позиции в целях увеличения прибыли и рентабельности, что в условиях политической и экономической нестабильности стало причиной популяризации принудительных мер со стороны государства по вовлечению бизнеса в решение социальных проблем. Термин «международные НГО» вошел в обиход в период образования ООН. В 1950-е гг. этот термин стал означать «любую международную организацию, основание которой не связано с международным договором»¹. Эта дефиниция появилась на свет в итоге попыток определить природу таких организаций, как Международное общество Красного Креста и Полумесяца, объединений, которые занимаются благотворительностью и заслуживают помещения в совершенно особую рубрику. По статистике, сегодня только в Америке насчитывается более двух миллионов НГО, и 40 000 из них вполне можно считать международными². В связи с переходом России на принципиально новый уровень взаимодействия с международным сообществом, появилась острая необходимость согласовывания действий и интересов с крупными международными НГО. Именно поэтому в начале последнего де-

сятилетия XX века межсекторное социальное партнерство реализовывалось посредством моделей «международные НГО – международный бизнес, ведущий деятельность на территории России и/или крупный российский бизнес»³. Кроме того, данное взаимодействие на стадии манипуляции также строилось преимущественно на принудительной основе – международные НГО вынуждали бизнес соответствовать стандартам, принятым международным сообществом. Говоря о модели «государство – российский некоммерческий сектор», необходимо отметить, что в период начала 90-х годов данная модель была достаточно редким явлением вследствие отсутствия как такового третьего сектора, а также низкого уровня готовности государства разделять социальную ответственность. Однако по мере вызревания рыночных отношений, стабилизации экономики и социально-политической жизни проявились не только ущербность и неадекватность такого подхода, но и его непосредственная опасность для долгосрочных интересов, целей и репутации каждого из секторов.

2. Стадия добровольного участия. Несмотря на узкие временные рамки (середина 1990-х годов), стадия добровольного участия заслуживает внимания. Именно в данный период было положено начало перехода государства, бизнеса и некоммерческого сектора к пониманию необходимости конструктивного взаимодействия при добровольном участии каждого из секторов. Для этой стадии характерна потребность каждого из секторов в выстраивании правильного взаимодействия с окружением. Решение проблем социума

¹ Цит. по: Гриффин Э. Управление репутационными рисками : Стратегический подход / Эндрю Гриффин; Пер. с англ. – М. : Альпина Бизнес Букс, 2009. – С. 76.

² Там же.

³ Цит. по: Гриффин Э. Управление репутационными рисками : Стратегический подход, с. 84.

существующими методами имеет низкий уровень эффективности, что заставляет государство поворачиваться лицом к общественности и принимать активное участие в формировании отечественного некоммерческого сектора, создавая правовое поле деятельности НКО и принимая меры по созданию условий для зарождения гражданского общества. Кроме того, ограничение влияния международных НГО привело к развитию двухсторонних моделей «государство – российский некоммерческий сектор» и «бизнес – российский некоммерческий сектор». Для стадии добровольного участия также характерна модель «государство – бизнес», однако в межсекторном социальном партнерстве активное участие принимает исключительно крупный бизнес. Первоочередными задачами для малого и среднего бизнеса в середине 1990-х годов являлось выживание, кроме того, обращаясь к анализу формирования концепции корпоративной социальной ответственности, мы видим, что в данный период процессы внедрения концепции КСО происходили исключительно на уровне крупного бизнеса.

3. Стадия социального партнерства. Переход к этапу социального партнерства обусловлен становлением и развитием гражданского общества, формированием некоммерческого сектора, реформами в социальной сфере, переходом к проведению социальной политики на принципах subsidiarity, изменением принципов корпоративного управления российского бизнеса. В этот период впервые появляются прецеденты реализации полноценной модели с участием трех секторов и, как следствие, формирование коллективного субъекта управления. Кроме того, происходит вовлечение в межсекторное социаль-

ное партнерство среднего и малого бизнеса, что значительно расширяет спектр возможностей решения социальных проблем как на федеральном, так и на региональном уровне, а также способствует развитию новых форм социального взаимодействия как внутри межсекторного социального партнерства (взаимодействие элементов социальной системы), так и взаимодействия коллективного субъекта управления с внешней средой, представленной гражданским обществом. На стадии социального партнерства происходит апробация и совершенствование различных механизмов: от грантовых механизмов до механизмов лоббирования. Для данной стадии характерно преобладание модели «государство – бизнес – НКО», основанной на конструктивном взаимодействии и эффективном слиянии ресурсов для решения поставленных задач. Однако, помимо полноценного трехстороннего партнерства, межсекторное взаимодействие продолжает реализовываться и по линейным моделям. Межсекторное социальное партнерство в России на сегодняшний день находится на стадии социального партнерства.

4. Стадия стратегического межсекторного социального партнерства. Стратегическое партнерство предполагает выстраивание длительных партнерских отношений трех секторов общества (в данном случае не применимы «линейные» модели), направленных на реализацию долгосрочных социальных инициатив, гармонично встроенных в стратегию развития страны или региона с учетом специфики территории и потребностей населения. Сегодня рано говорить о стратегическом партнерстве, однако это именно та форма взаимодействия, которая способна обеспечить реальное улучшение социального самочув-

ствия населения и устойчивое социальное развитие. Стратегический уровень межсекторного партнерства является ориентиром развития модели в целом, а понимание сущности стратегического взаимодействия, его принципов и механизмов необходимо для корректировки существующих практик и ускорения процесса перехода к данному уровню межсекторного социального партнерства.

Параллельно с процессом становления модели межсекторного социального партнерства происходило формирование комплекса механизмов межсекторного взаимодействия. Под механизмом межсекторного взаимодействия понимается «разработанная при участии представителей трех секторов совокупность правил, технологий и документации (раскрывающая принципы обеспечения, распределения и управления ресурсами, принципы распределения обязанностей и ответственности по реализации совместной деятельности, направленной на решение социальных проблем), которая органично включена в программу социального развития региона»⁴. К сожалению, в законченной (идеальной) форме на территории Российской Федерации не существует ни один из используемых на практике механизмов.

Прежде чем перейти к анализу содержания и процесса формирования механизмов межсекторного социального партнерства, необходимо рассмотреть существующую систематизацию данных механизмов.

В.Н. Якимец в работе «Межсекторное социальное партнерство (государство –

бизнес – некоммерческие организации)» выделяет следующие группы механизмов социального партнерства: конкурсные (реализуются, когда НКО выигрывает конкурс, организованный по специально разработанной схеме); социально-технологические (базируется на социальной технологии, созданной НКО заново (или освоенной в России на основе изучения зарубежного опыта) и выгодно отличающейся по эффективности использования средств и качеству результатов); организационно-структурные (когда власть совместно с НКО образует новую организационную структуру, которой делегируется часть функций по решению социально значимых задач через вовлечение граждан и некоммерческого сектора при финансовой поддержке со стороны власти); процедурные (на основе правил сотрудничества НКО и власти при решении (часто разовом) определенного класса задач без организации конкурсов, создания организационных структур или опоры на новые технологии); комплексные или комбинированные (системы взаимодействия, в рамках которых реализуются разные модели названных выше механизмов)⁵.

На сегодняшний день многие структуры государственного, коммерческого и некоммерческого секторов регионального и федерального уровней используют различные механизмы межсекторного социального партнерства, однако при этом руководствуются скорее интуитивным видением, нежели теоретическим подходом в силу отсутствия конкретных алгоритмов, хаотичного развития системы социального взаимодействия, а также недостаточ-

⁴ Цит. по: Якимец В.Н. Социальные инвестиции российского бизнеса: механизмы, примеры, проблемы, перспективы // Труды института системного анализа Российской академии наук (ИСА РАН). – М.: Либроком, 2005. – С. 11.

⁵ Якимец В.Н. Межсекторное социальное партнерство (государство – бизнес – некоммерческие организации). – М.: ГУУ, 2002. – С. 52.

но эффективной системы информирования целевых групп – НКО, бизнеса и власти. Рассмотрим содержание и особенности формирования наиболее актуальных механизмов межсекторного социального партнерства:

1. В России одним из первых механизмов межсекторного взаимодействия стал государственный социальный заказ. Идея социального заказа в его современном экономико-правовом и социально-технологическом понимании появилась в середине 90-х гг. XX века. В проекте Федерального закона «О государственном социальном заказе» дается следующее определение: «Социальный заказ – это экономико-правовой механизм реализации приоритетных целевых социальных программ, направленных на решение социально значимых проблем межгосударственного, федерального и (или) регионального уровней, обеспеченных в основном за счет средств бюджета Российской Федерации, путем заключения контрактов (договоров) на конкурсной основе»⁶. Основой государственного социального заказа выступает принцип субсидиарности. Внедрение социального заказа означает укрепление заинтересованности власти в создании и развитии институтов гражданского общества, а также вовлечение бизнеса в улучшение социального климата общества, так как исполнитель (представитель некоммерческой организации) для выполнения социального заказа, утвержденного органом исполнительной власти, может привлечь средства или иные ресурсы бизнес-структур, и/или наоборот, а в этом и есть суть межсекторного социального взаимодействия.

⁶ О государственном социальном заказе: проект Федерального закона от 25 июля 1995 г. // Росс. газ. – 1995. – 2 августа.

2. Еще одним экономико-правовым механизмом межсекторного взаимодействия, предусматривающим целевое безвозмездное и безвозвратное (полное или частичное) финансирование социально значимых проектов, программ и мероприятий, осуществляемых негосударственными некоммерческими организациями, – является государственный (муниципальный) грант (субвенция)⁷. В основе механизма предоставления грантов на конкурсной основе лежит, прежде всего, гражданская инициатива, способность общественных организаций к поиску социальных проблем и путей их рационального решения. Наряду с этим, органы власти на конкурсной основе вправе реализовать собственные социальные программы с участием негосударственных некоммерческих организаций, а также программы поддержки социально значимых проектов и программы негосударственных некоммерческих организаций. Грантовые механизмы, выявляя эффективность деятельности НКО в социальной сфере, становятся основой для формирования новой политики, ориентированной на прогрессивную модель – модель социального инвестирования.

3. На сегодняшний день использование механизма проведения ярмарок некоммерческих организаций и реализуемых ими социально значимых проектов и программ является не только важной, но и перспективной ступенью в развитии межсекторного социального партнерства. Ярмарка некоммерческих организаций и социальных проектов дает возмож-

⁷ Ильичева Л.Е. Проблемы межсекторного ресурсного взаимодействия органов государственной власти, институтов гражданского общества и бизнеса / Россия: путь к социальному государству. – М.: Научный эксперт, 2008.

ность представить общественному сектору свои организации или социально значимые проекты и программы представителям власти и бизнеса с целью получения средств на решение социально значимых проблем силами третьего сектора⁸, а также возможность расширения сферы социального взаимодействия поиска партнеров для участия в межсекторном социальном партнерстве.

4. Коалиционная деятельность является одним из наиболее эффективных из используемых сегодня механизмов межсекторного социального взаимодействия. Результатами коалиционной деятельности являются программы и проекты, направленные на решение социально значимых проблем. Именно в рамках совместной социальной деятельности вырабатывается алгоритм результативного взаимодействия трех секторов. Реализация коалиционных социальных программ – это применение знаний, способностей, инструментов и технологий к широкому диапазону различных действий для того, чтобы выполнить требования конкретной программы. Кроме того, это активный процесс использования соответствующих ресурсов бизнеса, власти и некоммерческого сектора в структурированной и контролируемой манере, направленный на достижение четко поставленных целей и задач. Соответственно в рамках коалиционной деятельности отрабатываются основные функции механизмов межсекторного взаимодействия и управления: планирование, организация, мотивация и контроль.

Данные механизмы являются наиболее актуальными на сегодняшний день, однако, говоря о перспективе развития межсекторного взаимодействия, стоит от-

метить также лоббирование, социальное обслуживание, государственное социальное спонсорство и территориальные фонды.

Как мы видим, социальный процесс становления и развития межсекторного социального партнерства за два десятилетия прошел несколько стадий и на сегодняшний день находится на стадии социального партнерства, являющейся переходной стадией к стратегическому партнерству государства, бизнеса и некоммерческого сектора. Сегодня уже сделан важный шаг в развитии межсекторного социального партнерства: интерес к расширению и укреплению взаимодействий, созданию и продвижению работоспособных механизмов взаимодействия, к сотрудничеству проявлен со стороны каждого сектора. Сегодня не просто определены направления развития межсекторных взаимодействий, но уже существуют практические примеры сотрудничества и партнерства. Тем не менее существует опасность как неадекватности упрощенных моделей, так и сверхусложненности, возможности «запутаться» в деталях, что вызывает необходимость применения многих, часто взаимно противоречивых методов. Только разносторонний и профессиональный подход, компетентное согласование разных точек зрения может позволить увеличить эффективность управленческих решений и минимизировать негативные последствия. Таким образом, основное преимущество формирования зрелых механизмов заключается в возможности тиражирования приемов и методов, их многократного повторения, а также применения в аналогичных обстоятельствах с прогнозируемым результатом.

⁸ Там же.

Развитие межсекторного социального партнерства, обеспечивающего объединение усилий и ресурсов государственно-коммерческого и некоммерческого секторов общества, является одним из способов совершенствования организации управления для решения задач социально-экономического развития на уровне страны или региона, а также условием, содействующим развитию гражданских институтов в Российской Федерации. В ходе процесса институализации межсекторного социального партнерства, условно разделенного на три стадии (стадия стратегического партнерства на данный момент не является объективной реальностью), произошли существенные изменения положений каждого из трех элементов анализируемой социальной системы, что требует создания новых моделей управления и взаимодействия.

Литература

Гриффин Э. Управление репутационными рисками: Стратегический подход / Эндрю Гриффин; Пер. с англ. – М.: Альпина Бизнес Букс, 2009. – 236 с.

Ильичева А.Е. Проблемы межсекторного ресурсного взаимодействия органов государственной власти, институтов гражданского общества и бизнеса / А.Е. Ильичева // Россия: путь к социальному государству. – М.: Научный эксперт, 2008. – 1008 с.

О государственном социальном заказе: проект федер. закона от 25 июля 1995 г. // Росс. газ. – 1995. – 2 авг.

Якимец В.Н. Межсекторное социальное партнерство (государство – бизнес – некоммерческие организации) / В.Н. Якимец. – М.: ГУУ, 2002. – 80 с.

Якимец В.Н. Социальные инвестиции российского бизнеса: механизмы, примеры, проблемы, перспективы / В.Н. Якимец // Труды института системного анализа Российской академии наук (ИСА РАН). – М.: Либроком, 2005. – С. 11–47.